



ISSN: 1858-2664

Maret 2007, Vol. 3, No. 1

JURNAL PENYULUHAN

KONSEP

## Makna Penyuluhan dan Transformasi Perilaku Manusia

Siti Amanah

### Pengantar

Istilah penyuluhan seringkali diasosiasikan dengan penerangan atau propaganda oleh khalayak, padahal makna penyuluhan tidaklah sedangkal itu. Penyuluhan dapat dipandang sebagai sebuah ilmu dan tindakan praktis. Sebagai sebuah ilmu, pondasi ilmiah penyuluhan adalah ilmu tentang perilaku (*behavioural science*). Di dalamnya ditelaah pola pikir, tindak, dan sikap manusia dalam menghadapi kehidupan. Jadi, subyek telaah ilmu penyuluhan adalah manusia sebagai bagian dari sebuah sistem sosial, obyek materi ilmu penyuluhan adalah perilaku yang dihasilkan dari proses pendidikan dan atau pembelajaran, proses komunikasi dan sosial. Sebagai sebuah ilmu, penyuluhan merupakan organisasi yang tersusun dari bangunan pengetahuan dan pengembangan ilmu. Ilmu penyuluhan mampu menjelaskan secara ilmiah transformasi perilaku manusia yang dirancang dengan menerapkan pendekatan pendidikan orang dewasa, komunikasi, dan sesuai dengan struktur sosial, ekonomi, budaya masyarakat, dan lingkungan fisiknya.

Sebagai sebuah tindakan praktis, penyuluhan merupakan upaya-upaya yang dilakukan untuk mendorong terjadinya perubahan perilaku pada individu, kelompok, komunitas, ataupun masyarakat agar mereka tahu, mau, dan mampu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Tujuan penyuluhan tidak lain adalah hidup dan kehidupan manusia yang berkualitas dan bermartabat.

Konotasi istilah “penyuluhan” sebagai “penerangan” dipengaruhi oleh istilah Bahasa Belanda yaitu *voorlichting*; *voor* berarti depan; dan *lichting* berarti lampu atau suluh. Dari sini lahir istilah penyuluhan, dan pada jaman penjajahan Belanda penyuluhan pertanian disebut *landbouw voorlichting*. Di berbagai negara, terdapat beragam pengertian penyuluhan, yaitu *aufklarung* (pencerahan) di Jerman, *forderung* (bimbingan pedesaan) di Austria, *capacitation* (keinginan untuk meningkatkan kemampuan atau pelatihan) di Spanyol, dan *vulgarisation* (Bahasa Perancis) berarti menyederhanakan pesan bagi orang awam. Istilah *university extension* atau *extension of the university* pertama kali muncul di Inggris pada 1840-an yang tergabung dalam usulan *Royal Commission on the University and Colleges of Oxford* (1852). Dokumen tersebut dikumpulkan oleh William Sewell dalam Usul Penyebarluasan Informasi dari Universitas (*Suggestions for the Extension of the University*) pada tahun 1850. Secara praktis, penyuluhan pertama kali dilakukan oleh James Stuart dari Fellow of Trinity College, Cambridge pada tahun 1867-68. Dalam hal ini, penyuluhan tidak lain merupakan bentuk pendidikan masyarakat untuk menunjang pembangunan masyarakat atau *Community Development*.

Bagi pembelajar ilmu penyuluhan, tentu makna dan peran penyuluhan dalam transformasi perilaku manusia sudah sepenuhnya dipahami. Permasalahannya adalah, tidak semua elemen masyarakat memahami esensi penyuluhan, dan lebih mengartikan penyuluhan secara dangkal

sebagai sebuah aktivitas sesaat. Penyuluhan sering digambarkan sebagai aktivitas petugas dari lembaga tertentu datang ke sebuah pertemuan, berceramah, lalu tanya jawab, dan akhirnya pergi. Di kalangan awam, hal inilah yang dianggap sebagai sebuah penyuluhan, hanya pada tataran orang baru “tahu” akan sesuatu. Nah, menjadi tanggung jawab kita bersamalah sebagai insan cendikia di bidang ilmu penyuluhan, untuk bersama-sama membangun dan mengembangkan citra yang benar dan utuh tentang penyuluhan sebagai sebuah ilmu dan sebuah gerakan transformasi masyarakat melalui pengembangan potensi yang dimiliki dengan pendekatan edukasi, melakukan upaya penyelesaian masalah, menuju tatanan kehidupan yang lebih bermutu dan bermartabat.

Artikel ini dimaksudkan sebagai sebuah review tentang makna mendalam yang dimiliki oleh penyuluhan dan perannya dalam menyokong perubahan perilaku individu, kelompok, dan komunitas. Diharapkan, tulisan ini dapat menumbuhkembangkan pemahaman akan penyuluhan secara lebih tepat dan meluas, terutama pada agen pembaruan atau penggerak perubahan di masyarakat (penyuluh, peneliti, akademisi, birokrat, pegiat lembaga swadaya masyarakat, pemuka masyarakat, dan sektor swasta). Tulisan ini dibagi menjadi dua bahasan yaitu pertama, tentang urgensi penyuluhan bagi perubahan perilaku manusia, dan kedua adalah tentang pengembangan penyuluhan pasca Undang-undang Nomor 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

### **Penyuluhan: Transformasi Perilaku Manusia melalui Pendekatan Pendidikan**

Undang-undang Nomor 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan mengartikan penyuluhan sebagai berikut: “proses pembelajaran bagi pelaku utama serta pelaku usaha agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumberdaya lainnya, sebagai

upaya untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan, dan kesejahteraannya, serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup.” Pada hakekatnya, berbicara tentang penyuluhan setidaknya menyangkut lima unsur yaitu: (1) proses pembelajaran, (2) ada subyek yang belajar, (3) pengembangan kesadaran dan kapasitas diri dan kelompok, (4) pengelolaan sumberdaya untuk perbaikan kehidupan, dan (5) diterapkannya prinsip berkelanjutan dari sisi sosial, ekonomi, dan menerapkan fungsi kelestarian lingkungan. Implikasinya, penyelenggaraan penyuluhan haruslah meliputi lima aspek di atas. Lalu, untuk menganalisis sejauh mana penyuluhan secara praktis, mari kita cermati perkembangan penyuluhan di Indonesia secara singkat.

Penyuluhan, terutama di bidang pertanian, senantiasa mengalami perubahan transisi seperti perubahan organisasi, perencanaan strategi, re-organisasi, dan menetapkan prioritas baru. Pada prinsipnya, penyuluhan adalah proses yang sistematis untuk membantu petani, nelayan, pembudidaya, maupun komunitas lain agar mampu menyelesaikan masalahnya sendiri (*help people to help themselves*), sehingga pendekatan penyuluhan seyogyanya memprioritaskan kebutuhan partisipan penyuluhan. Röling (1985) dan Oakley (1988) menyebutkan bahwa berdasarkan hasil penelitian University of Wageningen The Netherlands pada beberapa Negara Afrika, penyuluhan harus mencakup lima kegiatan prinsip yaitu layanan suplai input, layanan teknis, pendidikan, organisasi, dan penyadaran agar penyuluhan mampu berkontribusi pada kemiskinan. Hal yang paling dominan adalah layanan penyuluhan terlalu terpusat pada suplai input, dan layanan teknis, sedangkan persoalan pendidikan, pengembangan organisasi, dan penyadaran terlupakan. Nah, hal ini berlangsung di negara Indonesia di era 1960-an, kegiatan di sektor pertanian digalakkan guna memenuhi kebutuhan akan pangan yang meningkat sangat cepat. Indikator keberhasilan lebih banyak diukur dari angka-angka produktivitas

komoditas yang diusahakan, dengan harapan tercapai peningkatan mutu hidup petani dan kesejahteraan keluarganya. Rupanya upaya mengejar pertumbuhan jauh lebih diprioritaskan dengan tercapainya swasembada beras pada tahun 1984. Di sisi lain, berbagai program yang mensuplai input dan dukungan berbagai sarana-prasarana pertanian justru menumbuhkan kebergantungan (Amanah, 2006). Sebagai dampaknya, kondisi petani semakin terpuruk, dan kebergantungan pada lingkungan eksternal semakin menguat. Hal ini tentu tidak diharapkan, namun di beberapa wilayah Indonesia, gejala semakin terpuruknya kondisi masyarakat (khususnya petani) di pedesaan tampak pada semakin berkurangnya perhatian akan pendidikan petani, menyusutnya mutu dan luas lahan garapan, minimnya penyuluh yang menjadi tempat petani berkonsultasi, dan menurunnya minat kaum muda untuk bertani.

Era 1970 sampai dengan 1980-an merupakan masa keemasan penyuluhan di berbagai bidang. Seluruh sumber daya yang ada dikerahkan untuk menyukseskan pembangunan baik di bidang pertanian, pendidikan, kesehatan dan keluarga berencana, maupun bidang-bidang lainnya. Di bidang pertanian, kelembagaan penyuluhan dibangun dengan organisasi yang terstruktur dari pusat hingga daerah. Beragam metode penyuluhan diterapkan seperti Latihan dan Kunjungan (LAKU), pendekatan sistem pertanian, keterkaitan penyuluh-peneliti-petani, dan Sekolah Lapang. Di bidang pendidikan, penyuluhan gencar dilakukan untuk memberantas buta huruf, ada Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat, Sanggar Kegiatan Bersama, sekolah terbuka dan sebagainya. Di bidang kesehatan, penyuluhan diintegrasikan dengan program kesehatan dan keluarga berencana. Lalu di tahun 1990-an, perkembangan penyuluhan mulai menyusut, terlebih di pasca 1998, kegiatan penyuluhan menjadi stagnan. Jika ditelusuri, hal tersebut merupakan eksese dari pendekatan *top-down* yang sangat kental di era 1960-1970-an. Padahal, esensi penyuluhan adalah, penyadaran akan kebutuhan, dan pendayagunaan potensi yang dimiliki untuk

memenuhi kebutuhan. Di tataran praktis, penyimpangan filosofi penyuluhan terjadi oleh berbagai sebab, seperti akibat tekanan politis, terlalu berorientasi hasil, kesenjangan jumlah penyuluh dan terbatasnya pilihan. Ketika era kebebasan berhembus di tahun 1998, penyuluhan menjadi komponen yang paling mudah untuk dinegasikan dengan alasan "tidak diperlukan, tidak penting, dan tidak dapat dilihat hasilnya secara cepat".

Lalu, sebenarnya penyuluhan itu masihkah diperlukan? Dari berbagai perjalanan studi aksi yang penulis lakukan dengan beberapa kolega di beberapa wilayah Indonesia seperti di Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Bali, Kalimantan, Sumatera, dan Papua, ternyata penyuluh dan program penyuluhan sangat diperlukan perannya. Selama ini, terutama pasca penerapan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang No 22/1999 jo Undang-Undang No. 32/2004), sebagaimana pula diungkap oleh Slamet (2002; 2003), ternyata banyak daerah melakukan berbagai perubahan struktur organisasi penyuluhan yang sangat bervariasi antar daerah satu dengan yang lainnya. Ada pemahaman bahwa penyuluhan merupakan aktivitas yang tidak memberikan nilai tambah bagi keuangan daerah, tidak bisa secara cepat dilihat hasilnya, dan hanya dilihat kepentingannya di saat genting seperti saat mitigasi bencana atau ketika ada wabah penyakit melanda. Komunitas petani, nelayan, dan peternak sangat bergantung pada eksistensi penyuluh dan keberlanjutan program penyuluhan. Kesulitan yang dihadapi di lapangan, bukan semata karena faktor teknis, tetapi persoalan yang lebih kompleks, seperti penanganan aspek resiko dan ketidakpastian, pengembangan jaringan pemasaran atau kerjasama dengan sektor swasta, pengorganisasian sumber daya manusia, dan peningkatan mutu produk. Bagi para pelaku usaha di daerah terpencil dan jauh dari sumber informasi, kondisi yang dihadapi sangat memprihatinkan. Komunitas tersebut seolah terlupakan, tidak terjangkau oleh berbagai program pemerintah, sebut saja masyarakat di pedalaman Kalimantan, Sumatera, dan Papua, masyarakat di

Kepulauan Sangir Talaud, dan masyarakat yang bermukim di pulau-pulau terluar Indonesia. Tak pelak, peran penyuluh sangat diperlukan untuk membantu mengatasi persoalan di atas. Dalam hal ini, penyuluhan memiliki peran penting terutama dalam penguatan masyarakat guna memperlus akses akan informasi, inovasi, dan akses akan layanan publik.

### **Penyuluhan Pasca Undang-Undang Nomor 16/2006**

Tantangan yang dihadapi penyuluhan pasca reformasi, dan sesudah digulirkannya Undang-undang No. 16/2006 tentang sistem penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan semakin berat. Perjuangan penyuluhan tidak berhenti pada aspek legal formal berupa disahkannya undang-undang, namun pada revitalisasi sistem penyuluhan di berbagai sub sistem dan elemen pendukungnya. Berkaca pada pengalaman masa lalu, penyuluhan lebih banyak dimanfaatkan sebagai alat pencapaian target-target kuantitatif semacam produksi komoditas (terutama beras), sehingga kurang difokuskan kepada perbaikan mutu hidup petani dan keluarganya. Seyogyanya, peran penyuluhan dikembalikan ke asalnya yakni membantu manusia agar dapat menolong dirinya sendiri. Artinya, penyuluhan yang dilakukan adalah diarahkan pada akar masalah yang dihadapi, tidak semata pada gejala yang muncul di permukaan. Contoh, persoalan klasik kekurangan modal tentu bukan membagi-bagikan dana jawabnya. Lebih jauh, penyuluhan hendaknya tidak terkotak-kotak pada sektor atau komoditas, tapi lebih ditujukan pada pengembangan mutu hidup manusia dan lingkungannya. Tidak dapat dipungkiri, penyuluhan mempunyai peran penting di berbagai dimensi kehidupan manusia, meliputi pendidikan, kesehatan, hukum, politik, agama, dan lingkungan.

Berdasarkan data Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development*

*Index*)\*, posisi Indonesia pada tahun 2004, 2005, dan 2006 berurut-turut adalah pada urutan ke-111, 117, dan 107 dari 177 negara. Indeks HDI Indonesia pada tahun 2006 adalah sebesar 0,711 dan tahun 2007 nilai indeks HDI nya meningkat menjadi 0.728, meski pun urutannya tetap di posisi 107. Mencermati posisi Indonesia yang masih berada dalam kriteria negara dengan capaian pembangunan manusia dalam taraf menengah, merepresentasikan bahwa pembangunan belum mampu menghantarkan manusia Indonesia pada kondisi yang layak. Seyogyanya, pembangunan manusia tidak semata mengejar pertumbuhan, tapi lebih kepada penciptaan lingkungan dan tersedianya pilihan yang mampu membuat manusia mengembangkan potensinya menjadi lebih kreatif dan mampu memenuhi kebutuhannya. Menyitir pernyataan Haq yang dimuat dalam laporan *Human Development Report* (2007) bahwa "*Human development is about much more than the rise or fall of national incomes. It is about creating an environment in which people can develop their full potential and lead productive, creative lives in accord with their needs and interests. People are the real wealth of nations. Development is thus about expanding the choices people have to lead lives that they value. And it is thus about much more than economic growth, which is only a means —if a very important one —of enlarging people's choices.*"

Mencermati pemaknaan pembangunan pada kalimat Haq di atas, jelaslah bahwa pembangunan hendaknya berfokus pada perluasan pilihan manusia yang sesuai dengan nilai-nilai yang dianut. Pembangunan yang berhasil dapat menyediakan berbagai pilihan pada manusia. Lalu, penyuluhan pembangunan yang perlu dikembangkan pasca undang-undang No. 16/2006 itu seperti apa? Sudah tentu, tantangan penyuluhan sangat berat mengingat persoalan yang semakin kompleks, baik dari sisi manusia,

---

\* ukuran pembangunan manusia dilihat berdasarkan harapan hidup, melek huruf/pendidikan dan tingkat pendapatan per capita per tahun untuk semua negara seluruh dunia

alam, dan interaksi antara alam dengan manusia. Domain penyuluhan pembangunan tidak semata di bidang primer (pertanian, perikanan, dan kehutanan), akan tetapi dapat diperluas hingga bidang kesehatan, pembenahan lingkungan, dan masalah politik, sosial dan budaya.

Di bidang primer, strategi penyuluhan sangat ditentukan oleh tiga hal yaitu dukungan pemerintah, dukungan peneliti dan penyuluh, serta dukungan partisipan penyuluhan. Tanpa adanya sinergi ketiga pihak, sulit untuk menyelenggarakan penyuluhan yang berkelanjutan. Di sisi lain, penyuluhan di bidang non-primer, diperlukan mengingat kesadaran masyarakat akan hidup sehat semakin meningkat, kondisi alam dan lingkungan yang semakin memburuk, kesadaran politik yang semakin tinggi, serta untuk pengembangan karakter anak bangsa yang menjunjung tinggi nilai-nilai sosial budaya masyarakat nusantara. Dengan demikian, cakupan penyuluhan pembangunan sangat luas. Konsepsi penyuluhan yang benar perlu dikembangkan di tataran praktis. Implementasi penyuluhan di lapangan hendaknya didasarkan pada akar masalah, mengutamakan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, digalangnya komunikasi interaktif segenap komponen masyarakat, dan berkelanjutan.

### **Penutup**

Pemaknaan penyuluhan yang kurang tepat oleh khalayak merupakan dampak dari implementasi penyuluhan yang tidak sesuai dengan kaidah penyuluhan. Prinsip penyuluhan adalah pengembangan perilaku masyarakat melalui pendekatan pendidikan non formal untuk membantu menyediakan pilihan-pilihan agar mereka dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi secara mandiri. Pendekatan yang digunakan dalam penyuluhan sangat bervariasi, namun yang diutamakan adalah pendekatan partisipatif dengan beragam metode, mengutamakan kebutuhan partisipan penyuluhan, dan berkelanjutan.

Penyuluhan sangat diperlukan eksistensinya untuk mendukung kehidupan umat manusia. Revitalisasi lembaga penyuluhan diperlukan agar layanan penyuluhan dapat mencapai seluruh wilayah di Indonesia. Komitmen pemerintah untuk merevitalisasi penyuluhan beserta sarana dan prasarana pendukungnya mutlak diperlukan. Sinergisme pemerintah, masyarakat, peneliti dan penyuluh merupakan kunci keberhasilan penyuluhan.

### **Rujukan**

- Amanah, S. 2006. Pengembangan Masyarakat Pesisir Berdasarkan Kearifan Lokal di Kabupaten Buleleng, di Provinsi Bali. Disertasi. Bogor: Sekolah Pascasarjana IPB.
- Human Development Report 2007*. United Nations Development Programme.
- Oakley, Peter. 1988. "Extension and Technological Transfer: The Need for an Alternative." *Journal: HortScience*, Vol. 23(3) June 1988.
- Röling, Neils. 1985. "Extension and the Development of Human Resources: the Other Tradition in Extension Education." *Paper at AERC Conference*, University of Reading, England.
- Slamet, M. 2002. "Memantapkan Posisi dan Meningkatkan Peran Penyuluhan Pembangunan dalam Pembangunan." Dalam *Prosiding Seminar Pemberdayaan Sumber Daya Manusia menuju Terwujudnya Masyarakat Madani*. Disunting oleh Rahmat Pambudy, dan Andriyono Kilat, A. Jakarta: Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian, Pusat Pengembangan Penyuluhan Pertanian Departemen Pertanian.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Pola Perilaku Manusia Pembangunan*. Disunting oleh Sudrajat A., dan Yustina I. Bogor: IPB Press.